La cohésion sociale à l'heure intercommunale

Assemblée des Communautés de France

Club des Agglos

13 décembre 2012

Bref historique de la politique de ville

Prend ses racines au milieu des années 1970 avec la procédure HVS
Amélioration du bâti – Conception très centralisée

1983 : Rapport Dubedout fonde le DSU
Premières opérations DSQ : réinventent la démocratie locale

1984-1988 : généralisation du DSQ
Plus grande légitimité mais son extension dilue son dynamisme

A partir de 1989, de nouveaux principes d'action sont définis :
Création d'instances nationales, législation, Contrat de ville

1996 : Plan de relance pour la ville, l'Etat reprend la main

1998 : Rapport Sueur prend le contre pied de cette position centrée sur le traitement de l'urgence et insiste sur le projet global

2003 : LOPVRU : la rénovation urbaine succède à la politique de la ville

2007 : les Cucs viennent remplacer le Contrat de ville

Quelques chiffres du rapport 2012 de l'Onzus

2009 : 8,2 millions de pauvres en France (seuil de pauvreté situé à 60 % du revenu médian)
2006/2010 : de 11,9 % à 12,6 % de personnes « pauvres »
2006/2010 en Zus : de 30,5 % à 36,1 % de personnes « pauvres »

Taux de chômage en France en 2010 : 9,4 %
Taux de chômage en Zus en 2011 : 22,7 %

Un nombre d'établissement qui stagne en ZFU entre 2010 et 2011 :
+ 322 établissements implantés
Moyenne par an entre 2007 et 2010 : + 5 048 établissements

11,1 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans en Zus ont « décroché » : ni en emploi, ni en recherche d'emploi, ni en formation
Contre 5,4 % hors Zus

17 % des habitants des Zus de 18 à 50 ans se déclarent victimes de discriminations en raison de leur origine ou de leur couleur de peau
6 % hors Zus

> Des quartiers où les inégalités territoriales continuent à se creuser

Concertation nationale : mode d'emploi

11 octobre 2012 : Lancement de la Concertation nationale pour la refonte de la politique de la ville

Octobre 2012 – janvier 2013 : 30 réunions de concertation réparties en 3 groupes de travail

Début mars 2013 : Comité interministériel des villes

Premier semestre 2013 : projet de loi sur l'urbanisme et la ville

Dès le début du mois de janvier des préconisations opérationnelles seront prises dans chacun des trois groupes de travail :

- Carte de la géographie prioritaire

- Contractualisation, gouvernance et évaluation

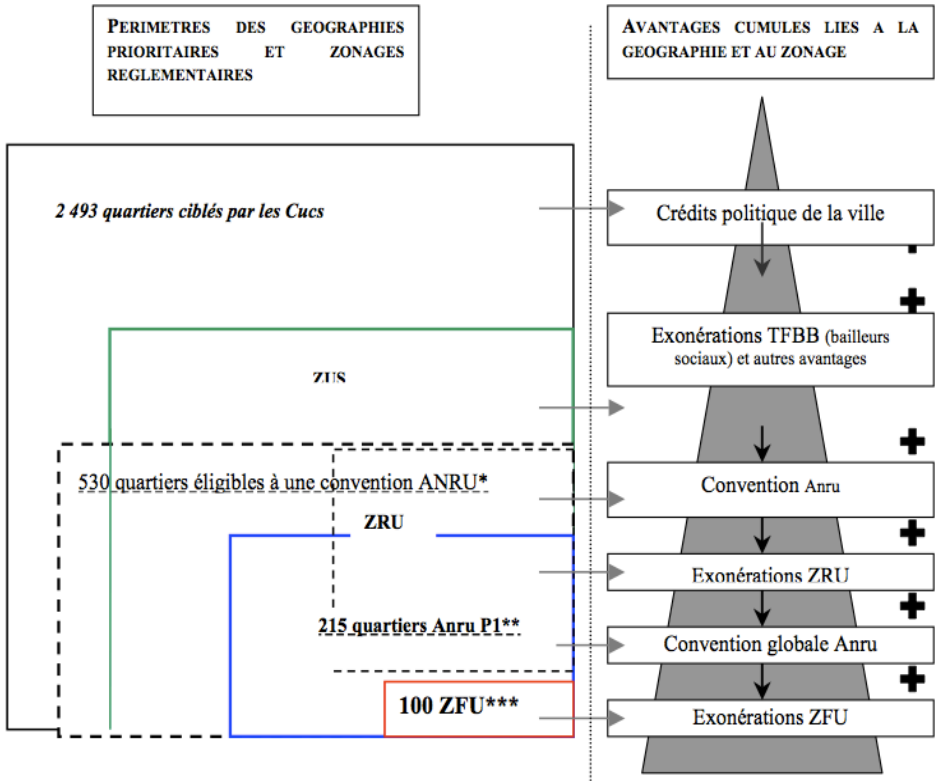
- Projet de territoire, priorités thématiques de l'intervention

Vers une simplification de la géographie prioritaire

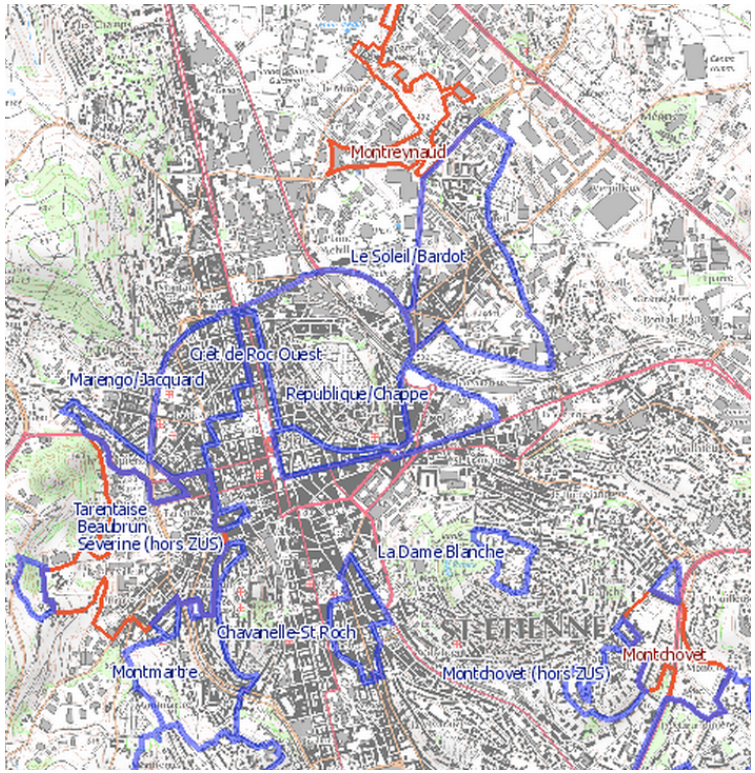
Une géographie illisible et multiple

Une définition des zonages datée

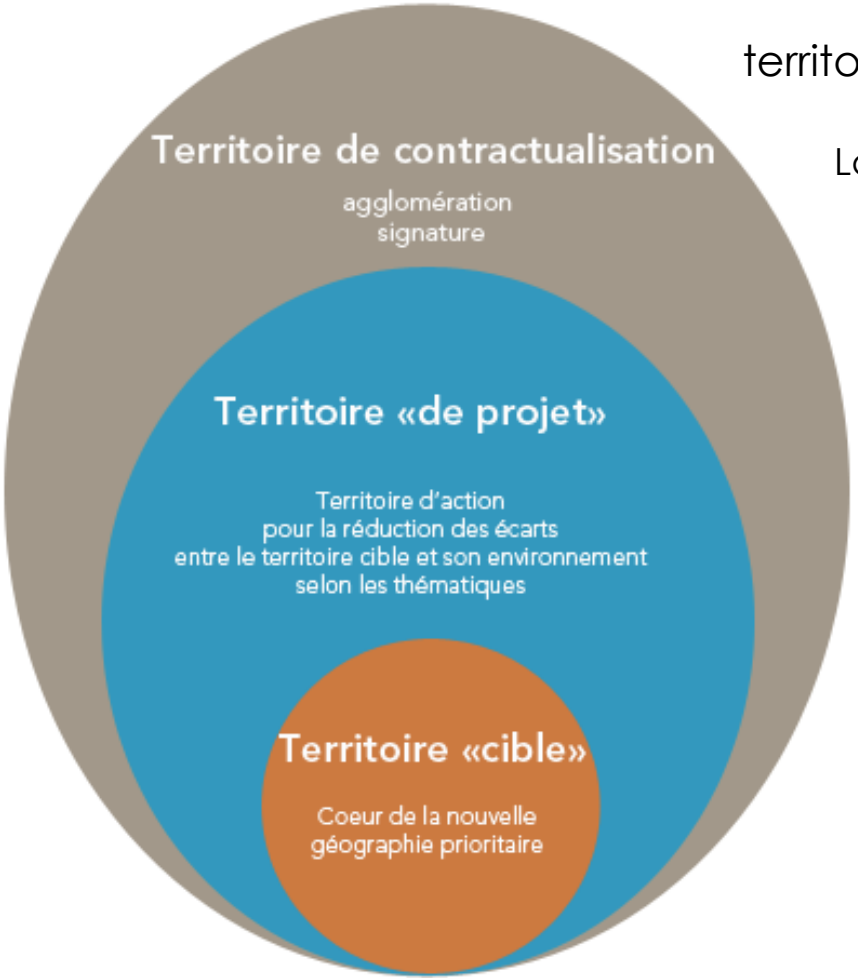
Des actions normées trop cloisonnées


PERIMETRES DES GEOGRAPHIES PRIORITAIRES ET ZONAGES REGLEMENTAIRES
AVANTAGES CUMULES LIES A LA GEOGRAPHIE ET AU ZONAGE
2 493 quartiers ciblés par les Cucs
ZUS
530 quartiers éligibles à une convention ANRU*
ZRU
215 quartiers Anru P1**
100 ZFU***
Crédits politique de la ville
Exonérations TFBB (bailleurs sociaux) et autres avantages
Convention Anru
Exonérations ZRU
Convention globale Anru
Exonérations ZFU

* *les quartiers du PNRU relevant d'une dérogation « articles 6 » sont situés hors ZUS.*
** *les 215 quartiers Anru priorité 1 relèvent de 184 ZRU.*
*** *ne sont pas représentées les extensions de certaines ZFU dont le périmètre est situé hors ZRU et ZUS.*

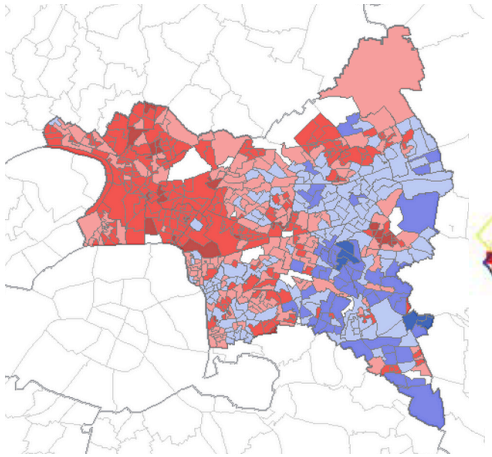


Vers une simplification de la géographie prioritaire

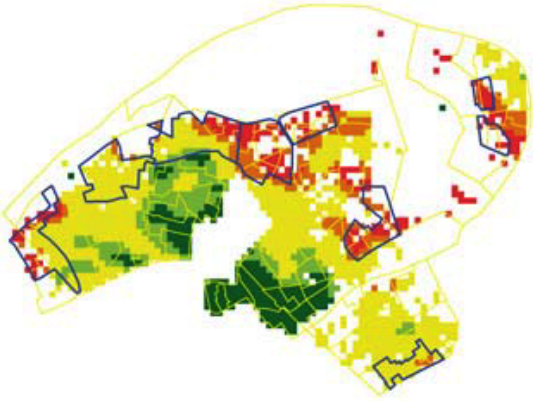


Deux approches pour identifier les territoires cibles selon quelques indicateurs

La maille IRIS



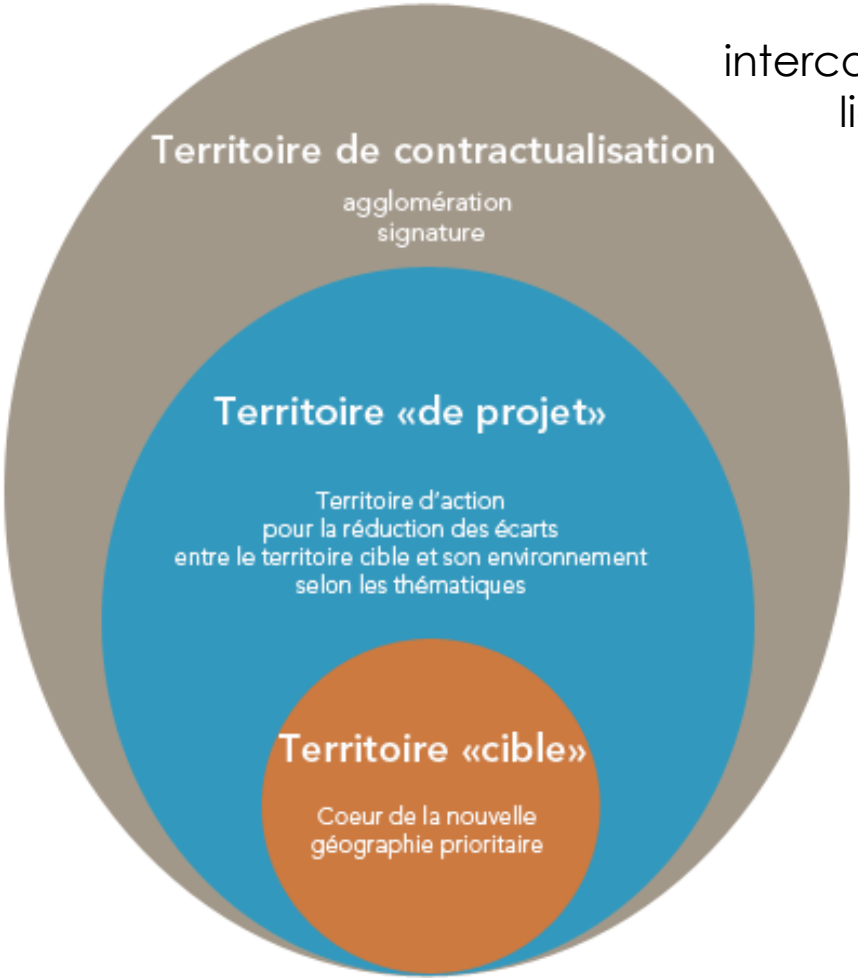
Le carreau



Graduation de l'intervention de l'Etat sur la base des capacités des territoires à agir (ressources financières, compétences).

Les territoires cibles seront évolutifs.

Articulée autour d'un nouveau contrat

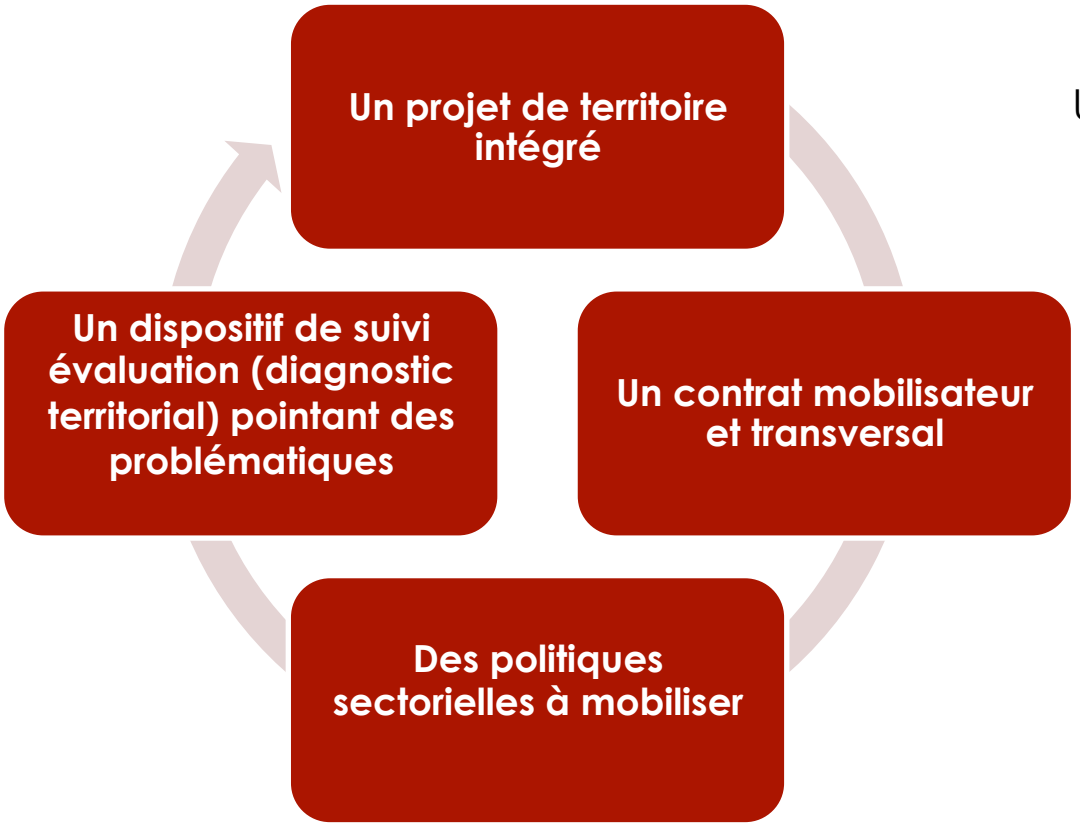


Signature d'un contrat unique intercommunal articulé au projet de territoire liant l'urbain, le social et l'économique.

En fonction du diagnostic, il engagera également d'autres partenaires opérationnels.

Des « territoires de projet » qui prolongent les « territoires cibles » selon les thématiques à développer (établissements scolaires, emploi).

Détaillant les politiques sectorielles à promouvoir


Un projet de territoire intégré
Un contrat mobilisateur et transversal
Des politiques sectorielles à mobiliser
Un dispositif de suivi évaluation (diagnostic territorial) pointant des problématiques

Un cadre national souple et des politiques sectorielles à développer selon les spécificités des territoires

Promeut l'adaptabilité et l'expérimentation tout en visant des synergies opérationnelles

Résultats de l'enquête sur les pratiques intercommunales de la politique de la ville

Une certaine hétérogénéité dans sa mise en œuvre au niveau intercommunal :

Quelle est la place donnée à la compétence « politique de la ville » dans la définition de l'intérêt communautaire ?

Faible mise en œuvre : 11 %
Accompagnement de projets : 27 %
Coproduction commune(s)/communauté : 24 %
Priorité au pilotage communautaire : 29 %

Facteurs explicatifs :
- La prise de compétence « politique de la ville » s'affirme progressivement dans l'évolution de l'intercommunalité.

- L'expérience communale plus ancienne en matière d'intervention dans les quartiers prioritaires.

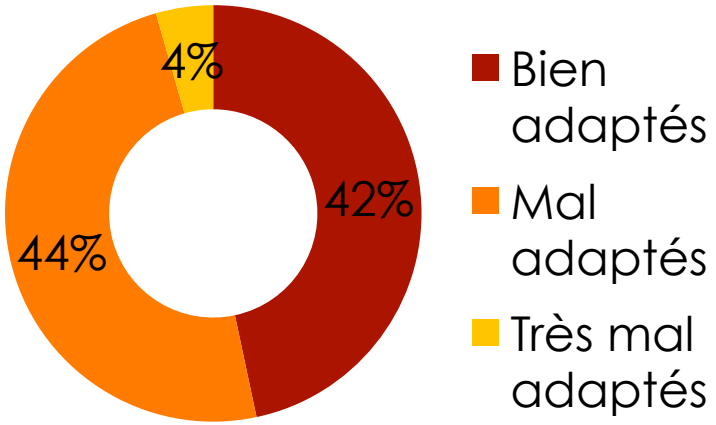
- Des dimensions d'intervention où la logique de l'intercommunalité n'a été clairement promu.

- Des compétences communales correspondent à des actions de proximité.

Les zonages

Les critères permettant de hiérarchiser les zonages réglementaires :

> Critères plus stigmatisant que révélateurs de l'exclusion sociale. Ils ne permettent apparemment pas de cibler l'ensemble des inégalités sociales.



Les zonages réglementaires et les dispositifs qui y sont associés répondent-ils aux problématiques que ces quartiers peuvent présenter ?

Très bien : 2 % ; Bien : 20 % ; Seulement partiellement : 56 % ; Pas du tout : 4 %

> Ils permettent uniquement de calibrer les aides fiscales et les exonérations de charges sociales. La réponse apportée est seulement économique tout en étant limitée géographiquement.

Comment percevez-vous la définition des différents zonages contractuels (PRU, CUCS) par rapport aux problématiques sociales et urbaines du territoire de votre agglomération ?

Cohérente et adaptée : 7 % **Cohérence limitée : 44%**
Restrictive : 33 % **Incohérente : 9 %**

Les zonages

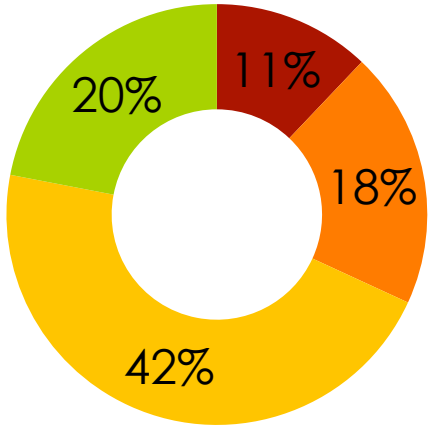
Estimez-vous la participation des collectivités locales à la définition des zonages règlementaires afin d'y appliquer d'autres critères spécifiques plus à même de faire état de situations d'exclusion :

Indispensable : 78 % ; Utile : 13 % ; Inutile : 0 %

> Le zonage devra se construire à partir de critères normés et lisibles tout en intégrant une nécessaire adaptation à partir des réalités locales. Ceci permettra également de mobiliser les acteurs locaux dans leur politique de cohésion urbaine et sociale.

Comment devrait évoluer les zonages ?

- Maintien des zonages sur les sites les plus en difficultés
- Maintien des uniques zonages contractuels
- Définition de territoires cibles, outils de suivi, de veille et d'observation des zones urbaines les plus en difficultés
- Suppression des zonages auxquels se substitueraient une approche par les « publics »



Le redéploiement de l'intervention de l'Etat sur les territoires les plus en difficulté doit-il intégrer la prise en compte différencié du niveau de cohésion sociale, territoriale et financière des intercommunalités ?

Oui : 73 % ; Non : 7 %

Le contrat

Jugez-vous la politique de rénovation urbaine développée sur votre territoire dans le cadre des conventionnements ANRU :

Très satisfaisante : 4 % ; Satisfaisante : 31 %
Partiellement satisfaisante : 36 % ; Pas satisfaisante : 4 %

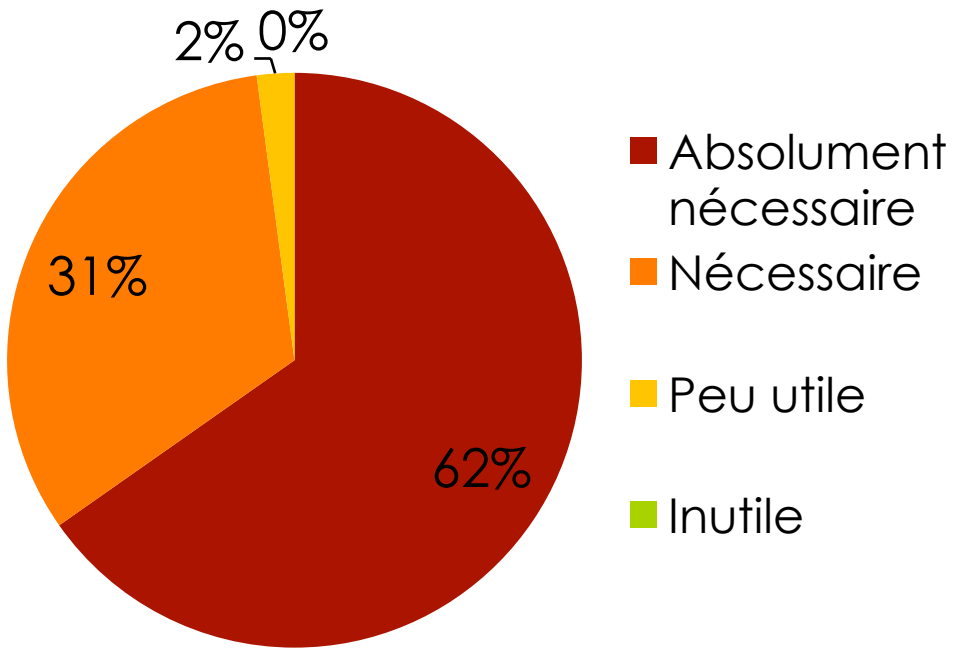
Jugez-vous la politique de cohésion sociale développée sur votre territoire dans le cadre du CUCS :

Très satisfaisante : 0 % ; Satisfaisante : 18 %
Partiellement satisfaisante : 56 % ; Pas satisfaisante : 9 %

> La mise en place d'un contrat unique articulant les politiques de cohésion sociale et de rénovation urbaine est considérée

Absolument nécessaire à 53 %
Nécessaire à 29 %
Peu utile à 2 %
Inutile à 2 %

Et le volet « cohésion sociale » au sein du projet de territoire ?



Ingénierie

Estimez-vous les outils d'ingénierie et d'expertise (conception d'action, mise en œuvre, suivi, évaluation) de la politique de la ville :

Très satisfaisants : 0 % ; Satisfaisants : 36 %
Incomplets : 51 % ; Inexistants : 0 %

Estimez-vous que la mise en réseau des équipes de professionnels du développement social urbain à l'échelle de l'agglomération permettra de favoriser :

L'articulation entre le cadre stratégique définit à l'échelle intercommunale et la proximité dans la mise en œuvre des actions ?

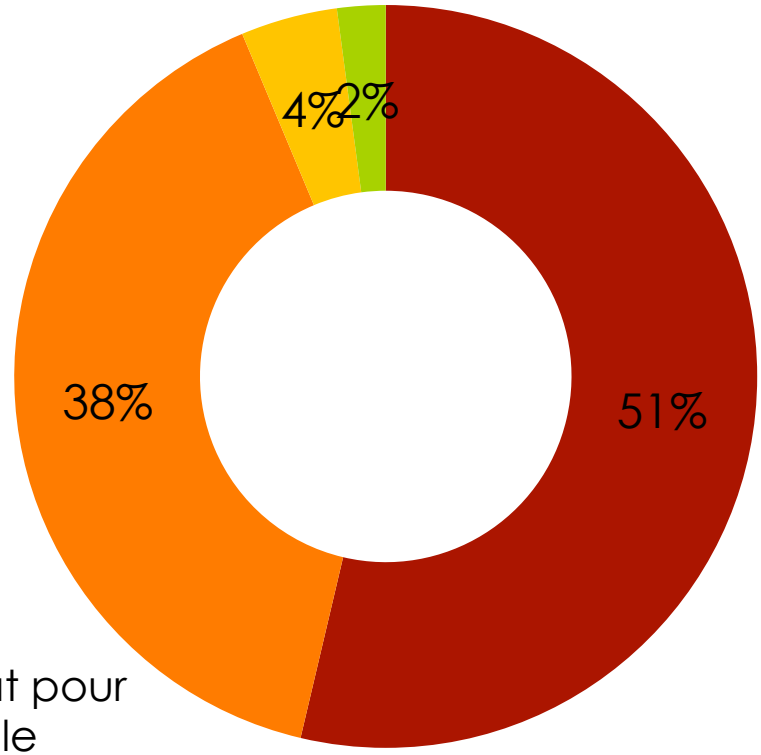
Oui : 80 %
Non. : 4 %

La mutualisation des fonctions supports à l'échelle de l'agglomération ?

Oui : 76 %
Non : 9 %

Le rôle de l'intercommunalité

Pour un gain d'efficacité de la politique de la ville, le renforcement de la place de l'intercommunalité (contractualisation, animation et pilotage) :



> L'agglomération est le territoire adéquat pour coordonner et piloter la politique de la ville mais nécessite une réelle articulation avec l'intervention des communes.

> Nécessité de conduire une politique de cohésion sociale à l'échelle de l'agglomération dans une logique décloisonnée afin :
- d'agir au-delà des actions et financements de la politique de la ville
- de trouver une articulation avec l'ensemble des politiques de droit commun
- d'accélérer l'articulation des échelles, des acteurs et des leviers d'intervention

Premier temps d'échanges

Retour sur les pratiques des communautés en matière politique de la ville, les avancées, les points de blocage.

Grand Nancy, *Joëlle SCHREINER*, directrice générale adjointe, développement urbain et social.

Flers Agglomération, *Samuel MISPELAERE,* direction de la cohésion sociale, membre du bureau de l'inter-réseau des professionnels du développement social urbain (IR-DSU).

Pays Voironnais, *Philippe ALLEX-BILLAUD*, responsable du pôle équilibre social et politique de la ville.

Valenciennes Métropole, *Annabelle LECOCQ*, directrice du service cohésion sociale.

Politique de la ville : une échelle d'intervention qui oscille entre le quartier et l'agglomération

HVS, DSQ : seul périmètre du quartier

A partir de 1988, la politique de DSU est portée à l'échelle de l'agglomération
Contrat de ville : la politique de la ville se place à une autre échelle

Retour de cette politique au quartier : GPU, GPV
La géographie prioritaire se justifie avec 3 indicateurs appréciés dans leur écart à la moyenne.

PRV, 1996 : reste une politique des quartiers où la norme doit être rétablie

Rapport Sueur, 1998 : injonction pour l'échelle intercommunale

1999 : la place de l'intercommunalité est renforcée par le législateur
- Le Contrat de ville devra être le « volet de cohésion sociale et territoriale » des contrats d'agglomération
- Compétence obligatoire pour les Communautés d'agglomération et urbaines

2003 : retour aux quartiers alors le PNRU

2007 : Cucs remplace le Contrat de ville mais reste évasif quant à la bonne échelle d'intervention et aux rôles des différents acteurs institutionnels.

Réforme de la géographie prioritaire

La proposition du gouvernement vise à prioriser l'action de l'Etat, à graduer son intervention et à réduire le nombre des différents zonages, à la fois réglementaires – ZUS, ZFU, ZRU – contractuels et conventionnels – PRU, CUCS.

Propositions de l'AdCF :

- Redéfinir la géographie prioritaire en y apposant de nouveaux critères (richesses des territoires, effort de solidarité financière et fiscale interne aux agglomérations).
- Co-définition des zonages règlementaires avec les collectivités.
- Insérer les mécanismes d'exonération fiscale au sein d'une panoplie plus complète d'outils et d'un projet urbain intercommunal qui conditionnerait leur entrée en action.
- Politiques structurantes de l'agglomération pensées comme les dispositifs de « sortie progressive » des quartiers de la géographie règlementaire.

Contractualisation, gouvernance et évaluation

La proposition du gouvernement vise à mettre en œuvre un contrat unique liant les opérations de rénovation urbaine et les actions de cohésion sociale. Ce contrat unique couvrirait des quartiers prioritaires définis par la réforme du zonage et serait établi à l'échelle de l'agglomération.

<u>Propositions de l'AdCF :</u>

- Systématiser la contractualisation à l'échelle des agglomérations (CUCS, convention ANRU, convention délégations à la pierre, etc.) pour impliquer leurs grandes compétences sectorielles.
- Replacer le rôle de l'Etat en tant qu'animateur et partenaire garant du droit commun pour garantir une réelle coordination interministérielle et un soutien en terme d'ingénierie.
- Elargissement des signataires des contrats tout en veillant à ne pas les multiplier et les choisir en fonction des problématiques du territoire.
- Synchroniser le contrat avec les CPER et la programmation européenne (focus sur l'année 2014).
- Réconcilier les modalités d'intervention de rénovation urbaine et les actions d'animation, de cohésion/inclusion sociale et économique, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité et de la citoyenneté.

Priorités thématiques de l'intervention

Ce groupe de travail interroge le contenu des politiques sectorielles, leur mise en perspective par des problématiques transversales, et les modalités selon lesquelles ces politiques doivent s'intensifier, s'adapter ou mieux se coordonner pour tenir compte des spécificités des quartiers prioritaires.

<u>Propositions de l'AdCF :</u>

- Spécifier les politiques sectorielles à développer et à encourager prioritairement selon les territoires.
- Décliner de façon opérationnelle le triptyque du pilotage : Etat, Président EPCI et Maire.
- Articuler trois échelles de territoires :
    - Territoires cibles qui concentrent les difficultés.
    - Territoires de projet : ceux sur lesquels des leviers peuvent être actionnés et qui sont variables selon les thématiques.
    - Echelle de contractualisation : pilotage de l'agglomération.
- Nécessité de construire des articulations avec le contrat de cohésion urbaine et les autres politiques publiques, en portant à l'échelle de l'agglomération d'autres actions telles que les politiques de peuplement.

Second temps d'échanges

Comment renforcer les politiques intercommunales de cohésion urbaine ?
Quels nouveaux leviers d'intervention doivent être recherchés pour conférer une plus grande efficacité aux politiques de cohésion sociale urbaine ?

- **Agglomération Belfortaine**, *Etienne BUTZBACH*, président.
- **Agglomération de Mantes en Yvelines**, *Dominique BRAYE*, président.
- **Grenoble-Alpes Métropole**, *Renzo SULLI*, vice-président.
- **Saint-Nazaire agglomération**, *Anne-Marie LE GLANIC*, directrice générale des services, vice-présidente de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF).